

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia mengamanatkan bahwa dengan upaya memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga Negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga Negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa di sebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik, dalam pasal 1 menyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

Sebelum reformasi penyelenggaraan Negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek mal administrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan Negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik. Guna penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga audit kinerja yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggaraan Negara dan pemerintahan.

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa salah satu tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakat secara umum. Kesejahteraan

masyarakat merupakan salah satu tujuan hakiki dari Negara yang tugas dan fungsinya sebagai pengayom dan pelindung dari masyarakat serta memperhatikan kepentingan masyarakat secara universal.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, melalui pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur bahwa Pemerintah Daerah berwenang mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian Otonomi luas kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam mendukung program Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, membawa implikasi terbukanya peluang pembangunan, dengan pendekatan yang lebih sesuai dengan karakteristik wilayah. Pembangunan dengan pendekatan tersebut akan memberi peluang pada percepatan pembangunan daerah atau kota termasuk pembangunan daerah yang masih relatif terbelakang. Otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Daerah mempunyai kewenangan membuat kebijakan Daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta (partisipasi), prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan Otonomi Daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat yang tumbuh dari masyarakat.

Pemerintah RI mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang berdasarkan Bab XIX Pasal 63 Pembangunan di Provinsi Papua dilakukan dengan perpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, pelastarian lingkungan, manfaat, dan keadilan dengan memperhatikan rencana pembangunan tata ruang wilayah. Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Bangsa Indonesia selama ini telah dapat melewati tahapan pembangunan jangka panjang, pembangunan sarana dan prasarana sebagai bagian integral dari pembangunan Nasional yang diselenggarakan di Kota Jayapura, dalam mengakhiri tahapan pembangunan jangka panjang tahap *pertama* pembangunan dirasakan oleh khalayak umum, tahapan *kedua* menunjukkan hasil yang positif diberbagai bidang yang secara nyata dapat dinikmati dan dirasakan oleh semua lapisan masyarakat.

Keberhasilan yang telah dicapai dalam pembangunan, tentunya tidak terwujud begitu saja, akan tetapi pasti selalu perjuangan, pengorbanan dan kerja keras dengan memanfaatkan berbagai sumber dan potensi yang dimiliki. Hasil yang dapat dicapai dalam tahap pembangunan jangka pendek merupakan landasan yang kuat bagi pelaksanaan pembangunan tahap berikutnya. Satu hal yang menarik dalam kaitan pembangunan yaitu mengenai pemanfaatan dan pendayagunaan sumber-sumber daya baik Sumber Daya Manusia maupun Sumber Daya Alam, potensi SDM dan SDA maupun sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintah Kota Jayapura sebagai kekayaan atau modal utama dalam pelaksanaan pembangunan. Modal atau kekayaan yang digunakan dalam pelaksanaan pembangunan tersebut bukan hanya berupa uang, melainkan dapat berwujud dalam bentuk lain, misalnya bantuan terhadap masyarakat, penduduk, sarana dan prasarana yang berwujud dan lain sebagainya.

Keberhasilan pembangunan tidak terlepas dari peran serta/partisipasi masyarakat. Keberhasilan pembangunan dalam suatu daerah/kota baru dapat tercapai bila partisipasi

masyarakat tinggi. Guna meningkatkan partisipasi masyarakat perlu diketahui faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat yang dapat diartikan sebagai keterlibatan fisik, mental, dan emosi warga masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Hal tersebut merupakan unsur yang sangat penting bagi keberhasilan pembangunan daerah/kota serta mampu memenuhi sebagian kebutuhan masyarakat.

Hasil-hasil pembangunan yang bersifat fisik maupun non fisik merupakan tolok ukur keberhasilan pembangunan. Masyarakat akan menilai kesuksesan pembangunan dengan melihat wujud nyata hasil pembangunan. Semakin konkrit hasil pembangunan tercapai akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat sehingga semakin meningkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan selanjutnya, sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku di Era Otonomi Khusus terutama di Area Pemerintah Kota Jayapura.

Dilihat dari fenomena yang terjadi di Kota Jayapura pembangunan fasilitas umum seperti jalan, sekolah, jembatan rumah sakit dan lain sebagainya merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk memperoleh kemudahan dengan fasilitas umum tersebut sehingga penulis/peneliti merasa bertanggungjawab dalam membantu kesejahteraan bagi masyarakat. Dengan demikian penulis tertarik untuk melakukan penelitian tesis dengan judul Tinjauan Terhadap Fungsi Pelayanan Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 (Kajian Terhadap Fungsi Pelayanan Publik Dibidang Infrastruktur Di Kota Jayapura Di Era Otonomi Khusus)

## **B. Rumusan Masalah**

Terkait dengan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka yang menjadi rumusan masalahnya adalah bagaimana fungsi pelayanan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 ?.

Guna mendapatkan solusi permasalahan tersebut maka perlu dikaji hal-hal sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan tentang fungsi pelayanan publik dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Kota Jayapura?
2. Apa saja kendala-kendala yuridis pengaturan tentang pelayanan publik dibidang pembangunan infrastruktur di Kota Jayapura?
3. Upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala yuridis yang dihadapi dalam melaksanakan fungsi pelayanan bidang pembangunan infrastruktur?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mendiskripsikan, menjelaskan dan mengevaluasi secara hukum yang berkenaan dengan pelayanan Pemerintah Kota Jayapura terhadap masyarakat yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana permasalahan yang telah dikemukakan dirumusan masalah, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan-tujuan untuk :

- 1) Mengetahui bagaimana pengaturan tentang fungsi pelayanan publik dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat?
- 2) Mengidentifikasi apa saja kendala-kendala yuridis yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Jayapura dalam pelaksanaan fungsi pelayanan bidang pembangunan infrastruktur?
- 3) Mengkaji upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala yuridis yang dihadapi dalam melaksanakan fungsi pelayanan bidang pembangunan infrastruktur?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan menghasilkan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya hukum berdasarkan Peraturan Kabupaten/Kota

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan solusi yang konkrit bagi Pemerintah Kota Jayapura dalam upaya mensejahterahkan masyarakat yaitu memberikan pelayanan yang efektif bagi masyarakat.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian sebelumnya pernah dilakukan oleh Umbu Ngailo Pasalang tentang kinerja Pemerintah Provinsi dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di Sumatra Utara. Dalam penelitian tersebut Umbu Ngailo Pasalang mempertanyakan bagaimana pelaksanaan pelayanan yang efektif dalam upaya meningkatkan kinerja Pemerintah Provinsi.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Umbu Ngailo Pasalang menyimpulkan bahwa kinerja yang baik yaitu harus memperhatikan keinginan masyarakat, serta melayani sebelum masyarakat merasa gerah. Dengan demikian Pemerintah Provinsi harus mampu membaca kebutuhan yang lebih diutamakan oleh masyarakat.

Pendapat penulis apa yang telah diteliti oleh Umbu Ngailo Pasalang mengkaji tentang mekanisme pelayanan yang efektif, oleh karena itu peneliti mencoba lebih menekankan pada pelayanan yang bersifat langsung yaitu pelaksanaan fungsi pelayanan publik pemerintah kota Jayapura dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang pembangunan infrastruktur di Era Otonomi Khusus dan penelitian ini belum pernah dilakukan oleh orang lain.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab dan dalam setiap bab dibagi dalam beberapa sub bab, yaitu :

##### **BAB I Pendahuluan**

Bab ini akan menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Tinjauan Pustaka dan sistematika penulisan

##### **BAB II Landasan Teori**

Bab ini menjelaskan secara singkat dasar penjelasan baik secara hukum, peraturan maupun bentuk keputusan yaitu dasar hukum (*Juridische Gelding*), dasar sosiologis (*Sociologische Gelding*), dasar diskresi (Bentuk hukum keputusan) dan teori pendukung yang bisa menjawab permasalahan penelitian yaitu teori hukum dan teori sosiologi dilihat dari perspektif hukum serta teori yang berkenaan dengan pelayanan dan pembangunan.



### **BAB III Metodologi Penelitian**

Bab ini menguraikan tentang Jenis penelitian, Tipe Penelitian terdiri dari Sumber Data, Lokasi Penelitian, Cara Pengumpulan Data, Variabel Penelitian, Analisis Data

### **BAB IV Hasil penelitian dan pembahasan**

Bab ini membahas dan menguraikan hasil penelitian di lapangan antara lain pembangunan jalan, pembangunan sarana pendidikan dan pembangunan sarana kesehatan yang menitik beratkan pada kesejahteraan masyarakat di Era Otonomi Khusus.

### **BAB V Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran/rekomendasi

## **BAB II**

## **TINJAUAN PUSTAKA**